



## BOLETÍN LEGISLATIVO – JULIO (2013)

*El Boletín Legislativo elaborado por el Programa Legislativo del Instituto de Asuntos Públicos tiene por objeto otorgar un panorama general de la actividad política en el Congreso. Para ello, hace una selección de proyectos en sus distintas etapas, destacando aquellos que han sido parte de la agenda prioritaria del Ejecutivo y Parlamentarios ocurrida en el periodo generalmente de 3 semanas entre una semana distrital y otra. En la primera sección se desarrolla algún aspecto de la agenda que haya sido predominante durante el mes al que corresponde el informe. En este mes de Julio se analiza la reforma al sistema binominal*

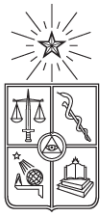
*Estructura:*

- *Introducción: Sistema Binominal*
- *Proyectos en etapa de promulgación*
- *Proyectos seleccionados con tramitación destacada durante julio (se marcan con un icono los proyectos que pueden presentar interés para alguna unidad académica de la Universidad)*
- *Proyectos ingresados a tramitación por el Ejecutivo*

### INTRODUCCIÓN: Sistema Binominal

**Modificación Sistema Binominal.** El acuerdo DC-RN respecto a la reforma del sistema electoral para elegir Senadores y Diputados ha generado una mayoría política que está de acuerdo con el cambio del sistema electoral. El proyecto liderado por los dos partidos señalados provocó la reacción del gobierno el que decidió presentar su propia propuesta a discusión. Habiendo acordado la idea de modificar la ley electoral queda discutir el fondo donde se debe elegir dentro de un abanico de modelos posibles. Parece existir acuerdo en aumentar la proporcionalidad, es decir, la representación, pero no la fórmula para lograr dicho objetivo. Se han presentado tres proyectos de ley hasta el momento: el primero de iniciativa de ellos es el acordado entre RN y parte de la oposición (principalmente DC), el segundo es un mensaje del ejecutivo como reacción al primero y un último proyecto que se ha entregado hasta la fecha viene de sectores del PPD y PS. Como ha sucedido en otras ocasiones, las posiciones dividen los votos de tal manera que hasta el momento el quórum que se requiere para aprobar la reforma no se ha concretado.

**Mirada histórica del sistema electoral.** La primera elección que se realizó en Chile fue en diciembre de 1810, para elegir el primer Congreso Nacional. Sólo pudieron votar en ella “los mayores de 25 años que por su fortuna, empleos, talento y calidad gozan de alguna consideración en los partidos”. La victoria conservadora de 1829, impuso un sistema autoritario y presidencialista que fijó prácticamente en 10 años los gobiernos de Presidente de la República, teniendo éste el control absoluto del sistema



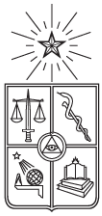
electoral. La reforma electoral de 1888, bajó la edad para votar de 25 a 21 años, estipuló que para hacerlo se debía saber leer y escribir y estar inscritos en registros electorales. Hacia 1912 los inscritos para votar superaban el potencial electoral (votaciones con cédula de personas muertas, inscripciones falsas, dobles, etc.) lo cual hizo imperioso revisar y transparentar el padrón. En 1915, el sistema pasó a la Junta Especial de Contribuyentes y el universo electoral se redujo de 593.000 mil inscritos, en 1912, a 184.000 en 1915.

**Sistema electoral y la Constitución del 1925.** La Constitución de 1925, -que puso fin al sistema parlamentario- estipuló la votación de tipo directa, dando ganador a quien obtuviera el 50% de los votos, de lo contrario se pronunciaría el Congreso Nacional. Los Diputados eran elegidos por votación directa, al igual que los Senadores, en periodos de 4 y 8 años respectivamente. Se instauraba por lo tanto un sistema de representación proporcional, donde se aseguraba la participación parlamentaria de minorías políticas. Los años venideros lograron el reconocimiento ciudadano a la mujer otorgándole el derecho a sufragio (1934); se creó la cédula única y numerada (1958); se decretó la obligatoriedad de la inscripción electoral (1962); se estableció en 18 años, la edad para votar y se eliminó el requisito de saber leer y escribir (1970).

**Funcionamiento del Sistema Electoral en Chile antes del golpe.** Entre 1925 y 1973 se aplicó en el país un sistema electoral de tipo proporcional con distritos de distinto tamaño. El número de diputados que elegía cada agrupación departamental dependía de su población y cada agrupación senatorial elegía cinco senadores en forma constante. La Cámara de Diputados, cuyo tamaño varió entre 132 y 150 diputados, se renovaba en forma completa cada cuatro años. El Senado, la mitad de cuyos miembros se renovaba cada cuatro años, varió de 45 senadores, elegidos en 9 agrupaciones provinciales en 1925, hasta 50 senadores elegidos en 10 agrupaciones provinciales en 1967. La implementación del sistema se traducía en la *práctica en fuertes distorsiones del principio de proporcionalidad*.

**Distorsión del principio de proporcionalidad.** El mantenimiento del principio de proporcionalidad exige la existencia de distritos grandes, que permitan una efectiva repartición proporcional de escaños al interior de cada distrito. Los distritos pequeños (que eligen pocos parlamentarios) favorecen a los partidos que son más fuertes en ellos. En la elección de diputados de 1973 existían sólo tres distritos que elegían más de 10 diputados y quince distritos que elegían entre 2 y 4. Estos últimos elegían el 30% de los diputados. La falta de mecanismos de ajuste automático a cambios demográficos atentó contra la proporcionalidad del sistema. Ejemplo de ello fueron las elecciones senatoriales que desde 1930 entregaban un peso distinto al voto de los ciudadanos en las distintas regiones. Así, por ejemplo un senador de Santiago representaba 3,75 veces más habitantes que uno de Atacama-Coquimbo (198.016 vs 52.825), distancia que aumentó en 1970, graficándose en las elecciones de diputados, donde un Diputado de Santiago representaba 7,5 veces más habitantes que uno de Tarapacá-Antofagasta (643.631 vs 85.079).

**Fragmentación del régimen de Partidos Políticos.** Hasta 1973, el sistema electoral facilitaba la fragmentación de los partidos políticos. Un 13% de diputados que pertenecían, en promedio, a 6



partidos tenían una representación menor al 5% de la Cámara. A lo anterior había que sumar que el sistema permitía a los partidos pequeños pactar con los más grandes o entre ellos y asegurar, al menos un diputado, no existiendo ningún mecanismo que se opusiera sistemáticamente a la fragmentación. Por último, importante es mencionar que el sistema electoral vigente hasta 1973, tenía un deficiente mecanismo de reemplazos, “elecciones complementarias” que no permitían el reemplazo de un parlamentario por otro de su mismo partido, favoreciendo con ello al partido o coalición más fuerte en el distrito.

**Sistema Electoral Binominal.** El sistema electoral actual tiene sus orígenes en la Constitución Política del año 1980. La ley que la regula es la ley Orgánica Constitucional N° 18.556 sobre Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral, y la Ley Orgánica Constitucional N° 18.700 sobre Votaciones Populares y Escrutinios. Se trata de un sistema de lista abierta y proporcional que utiliza la menor magnitud del distrito y circunscripción posible (2). Resultan electos las dos mayorías relativas más altas de las listas más votadas. En el caso que una lista doble en cantidad de votos a la otra, serán electos los dos candidatos o candidatas de dicha lista (es lo que se conoce como doblaje). En consecuencia, para que una lista pueda elegir a uno de sus candidatos, debe contar con al menos el 33,4% de los votos (en el caso que solo dos listas compitan). Esto trae como consecuencia que un candidato pueda ser electo con baja votación, perjudicando a la segunda mayoría. Por ejemplo, en las elecciones de 1989 donde la lista de la Concertación estaba constituida por los candidatos Zaldívar y Lagos y la de la Alianza por Jaime Guzmán y Miguel Otero. Fueron electos Zaldívar con un 31,2 y Guzmán, con un 17%. La lista de la Concertación obtuvo un 61,8% de los votos, por lo que no alcanzó a doblar el 32,5% de los votos que obtuvo la lista de la alianza. En consecuencia, la segunda mayoría de 30,6% obtenida por Lagos no resultó electa.

Algunas de las críticas del sistema:

- Afecta la representatividad del sistema. La mayoría electoral no se manifiesta en una mayoría legislativa produciendo una reproducción del status quo que no se condice con la voluntad ciudadana.
- Fomenta la competencia intra - coalición deteriorando las relaciones entre los partidos de bases programáticas comunes
- Baja incertidumbre en los resultados (las dos coaliciones más grandes ganan un escaño cada una) desafectando a la población que tiene visiones alternativas.

**Propuestas para cambiar el sistema Binominal.** La primera iniciativa fue presentada en julio de este año cuando los senadores de RN Carlos Larraín y Francisco Chahuán, junto a los DC Soledad Alvear y Patricio Walker firmaron el acuerdo para reformar el binominal. La propuesta contempla aumentar de 120 a 150 el número de diputados, redibujar el mapa distrital en 28 zonas, incrementar la cantidad de senadores de 38 a 48, con dos nuevos en la Región de Arica, y considerando a 8 senadores nacionales, elegidos por sistema proporcional. La iniciativa tendría su origen en un proyecto que emanó de la comisión Boeninger en 2006 y que planteaba un sistema proporcional corregido.



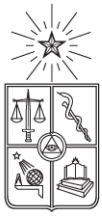
**Propuesta del Gobierno.** La Moneda haciendo eco del anterior proyecto presentó su propio proyecto el cual mantiene el número de 120 diputados, pero en 30 distritos que eligen un número variable de 2, 4 o 6 diputados. Es decir, cuatro de ellos, los de mayor número de electores, elegirán 6 diputados cada uno; 22 de estos nuevos distritos elegirán cuatro diputados cada uno, y los últimos cuatro, que corresponden a los de menor número de electores, elegirán dos diputados cada uno. Se mantendrá en 38 el número de senadores, en 14 circunscripciones senatoriales que eligen un número variable de 2 o 4 senadores. Se unirán las circunscripciones senatoriales que actualmente forman parte de una misma región. Estas corresponden a las regiones de Valparaíso, del Maule, del Biobío, de La Araucanía y la Región Metropolitana, que son las regiones con mayor número de electores y que hoy tienen dos circunscripciones senatoriales cada una. En estos casos se unificarán en una sola circunscripción y elegirán cuatro senadores cada una de ellas.

#### **A.- PROYECTOS EN ETAPA DE PROMULGACIÓN**

**1.- Proyecto que agrava penas y restringe beneficios penitenciarios (Boletín 8677).** La iniciativa tiene por objeto hacer más difícil la obtención de beneficios intrapenitenciarios y postpenitenciarios para los condenados por delitos sexuales cometidos contra menores de edad y, aumentar las penas para quienes incurrir en tales ilícitos, en los casos que indica. Para ello, se aumenta a dos tercios el cumplimiento de la pena, para optar a libertad condicional y se restringe la posibilidad de eliminar antecedentes penales, entre otros. El proyecto de origen en un mensaje, fue aprobado en Congreso con modificaciones introducidas en la Cámara de Diputados. Se envió al Presidente de la República para su promulgación.

**2.- Proyecto sobre beneficios habitacionales (Boletín 8527).** La iniciativa de origen en una moción modifica la ley Nº 20.340 con el objeto de extender su aplicación a los beneficios habitacionales que otorga el Estado sin otra consideración que la focalización de los recursos. Para este efecto el proyecto busca que las condiciones previstas en esta ley, relativas a los actos y contratos que se pueden celebrar respecto de viviendas adquiridas con el respaldo de programas habitacionales estatales, sean aplicables a todos aquellos casos en que el Estado o sus organismos otorguen beneficios habitacionales, sin que se puedan establecer requisitos adicionales que no estén referidos a la focalización de los recursos. Aprobado en sus dos trámites constitucionales el proyecto se envió al Ejecutivo para su promulgación.

**3.- Proyecto que fija plazo para otorgamiento del finiquito (Boletín 7467).** El proyecto que tuvo su origen en una moción establece un plazo para el otorgamiento del finiquito del contrato de trabajo. Para tal efecto elimina la expresión “al momento de la terminación”, contenida en el artículo 163 del Código del Trabajo y, en el caso del segundo, agrega una oración al inciso segundo del artículo 177, del



mismo Código, que establece que el finiquito deberá ser otorgado, ratificado y pagado dentro de diez días hábiles, contados desde la separación del trabajador. Tras la aprobación de las modificaciones introducidas en su segundo trámite por el Senado el proyecto fue aprobado y enviado al Ejecutivo para su promulgación.

## B.- PROYECTOS SELECCIONADOS CON TRAMITACIÓN DESTACADA DURANTE JULIO

**1.- Educación parvularia (Boletín 8997).** La iniciativa, ingresada por el Ejecutivo a tramitación en el Congreso, busca aumentar a 13 los años de educación obligatoria en Chile. Para ello, se modifica el numeral 10 del artículo 19 de la Carta Fundamental, estableciendo que “para el Estado es obligatorio promover la educación parvularia, para lo que financiará un sistema gratuito a partir del nivel medio mayor, destinado a asegurar el acceso a éste y sus niveles superiores. Éste será obligatorio, siendo requisito para el ingreso a la educación básica.” El proyecto de ley fue aprobado en la Cámara de Diputados y pasa a su segundo trámite constitucional al Senado.

**2.- Proyecto sobre Concesiones Eléctricas (Boletín 8270).** La iniciativa de origen en mensaje tiene por objeto modificar la ley General de Servicios Eléctricos, con el objeto asegurar energía a toda la población del país. Se perfecciona el procedimiento para incorporar energías renovables y el otorgamiento de concesiones. Tras el rechazo de las modificaciones introducidas por el Senado, el proyecto se encuentra para ser visto por Comisión Mixta de ambas cámaras.

**3.- Modifica Ley de Telecomunicaciones (Boletín 8787).** El proyecto busca que los usuarios de compañías telefónicas dispongan de la posibilidad de realizar llamadas a lo largo

del territorio nacional al costo de una llamada local (elimina llamadas de larga distancia). La iniciativa, originada como moción en la Cámara de Diputados, fue aprobada por dicha cámara y pasa a ser discutida en segundo trámite constitucional por el Senado.

**4.- Regula la actualización de los padrones electorales (Boletín 8972).** La iniciativa, que se originó como mensaje del Presidente de la República en el Senado, busca depurar el padrón electoral para que funcione con las personas que efectivamente pueden votar, resolviendo, en especial, lo relativo a la falta de antecedentes en materia de defunciones. En su segundo trámite constitucional en la Cámara de Diputados fue rechazada la idea de legislar con respecto al proyecto de ley, de esta forma se origina una Comisión Mixta para su discusión en tercer trámite.

**5.- Delito de homicidio simple (Boletín 8216).** El proyecto de ley busca efectuar una adecuación en la penalidad del delito de homicidio simple, aumentando el tramo de la penalidad. La iniciativa, originada por medio de una moción de la Cámara de Diputados, fue aprobada en primer trámite y pasa al Senado para su segunda discusión.

**6.- Jardines infantiles (Boletín 8859).** La iniciativa propone que para obtener la



autorización será necesario cumplir con normas fundamentales de planta física, mobiliario y equipamiento para impartir educación parvularia, según especificaciones contenidas en un reglamento del Ministerio de Educación. Junto con lo anterior, se deberá contar y aplicar un proyecto educativo y un reglamento interno y contratar a personal idóneo y suficiente para el trabajo excluyendo a quienes hayan sido condenados a delitos que se especifican. El rol de fiscalizador, queda a cargo de la Superintendencia de Educación Escolar. La iniciativa que se originó en un mensaje del Ejecutivo fue aprobada por la cámara baja y pasa a su segundo trámite constitucional al Senado.

**7.- Ingreso a la administración pública (Boletín 8520).** La iniciativa, que se origina como moción en la Cámara de Diputados, busca eliminar la prohibición de ingreso a la administración pública de quienes hayan sido condenados por crímenes y quieran desempeñarse como auxiliares y administrativos. Sin embargo, respecto de cargos Directivos, Profesionales y Técnicos, se propone seguir con el criterio actual. El proyecto de ley fue aprobado en la Cámara de Diputados, y pasa a segundo trámite constitucional para su discusión en el Senado.

**8.- Tribunal Calificador de Elecciones (Boletín 8855).** El proyecto de ley, iniciado como moción de la Cámara de Diputados, busca corregir un problema derivado del actual texto legal, el cual no da cuenta de la realidad de los procesos internos del Congreso Nacional en relación a la designación de sus autoridades políticas, lo cual limita su eventual postulación al Tribunal Calificador de Elecciones. La

iniciativa fue aprobada en primer trámite, y pasa al Senado para su segunda discusión.

**9.- Interés Máximo Convencional (Boletín 7786).** El proyecto de ley iniciado por moción en el Senado, pretende establecer un nuevo parámetro de cálculo del denominado interés máximo convencional, para lo cual se propone que este cálculo ya no se realice sobre la base del interés corriente cobrado por los bancos e instituciones financieras en un mes determinado, sino que en base a la Tasa de Política Monetaria del Banco Central. El Senado rechazó las modificaciones propuestas por la Cámara de Diputados y en consecuencia se conformará una comisión mixta para zanjar las diferencias.

**10.- Extiende permiso laboral en el caso de un hijo con cáncer (Boletín 5857).** La iniciativa tiene por finalidad permitir al padre o madre trabajador que tenga un hijo menor de 18 años que sufra de cáncer, acompañarlo durante su tratamiento médico. La propuesta dispone que el permiso para ausentarse del trabajo se extenderá el tiempo que demore el tratamiento del menor, con un límite de 6 meses. El proyecto de ley, iniciado por medio de una moción en el Senado, fue aprobado en dicha cámara y pasa a su segundo trámite constitucional en la Cámara de Diputados para su discusión.

**11.- Legislación tributaria (Boletín 8874).** El proyecto de ley busca universalizar el uso de la factura electrónica y de otros documentos tributarios. Además se propone establecer una plataforma tecnológica en el Servicio de Impuestos Internos para que las micro y pequeñas empresas, como también aquellos contribuyentes de escaso movimiento y los que



el SII defina como de difícil fiscalización, emitan y reciban sus facturas y demás documentos tributarios. Entre otras medidas se rebaja la tasa del Impuesto de Timbres y Estampillas y se crea una nueva Dirección Regional del Servicio de Impuestos Internos. La iniciativa, originada por medio de un mensaje del Ejecutivo en la Cámara de Diputados, fue aprobada en primer trámite y pasa al Senado para su segunda discusión.

**12.- Medidas de seguridad en infraestructura (Boletín 8201).** La iniciativa, originada en una moción del Senado, busca garantizar la seguridad de las personas que circulan por carreteras, ante eventuales ataques con piedras u otros objetos lanzados desde los puentes o pasarelas que las atraviesan, exigiendo la implementación de medidas de protección que impidan estas acciones. El proyecto de ley fue aprobado en primer trámite y pasa al Senado para su segunda discusión.

◆ **13.- Televisión Digital (Boletín 6190).** La iniciativa, de origen en un mensaje del Presidente de la República en el 2008, tiene por objeto adaptar la ley N° 18.838, que crea el Consejo Nacional de Televisión y regula la actividad televisiva en general, a fin de permitir la introducción de la televisión digital terrestre. La Cámara de Diputados rechazó parcialmente las modificaciones introducidas en el Senado y, en consecuencia, se conforma una comisión mixta para zanjar las diferencias entre ambas Cámaras.

◆ **14.- Crea hospitales clínicos en la Región Metropolitana (Boletín 8618).** La iniciativa de origen en un mensaje del Presidente de la República tiene por objetivo crear dos nuevos

establecimientos de salud bajo un nuevo modelo, denominado “hospitales clínicos”: a Hospital Clínico Metropolitano de La Florida y Hospital Clínico Metropolitano El Carmen Doctor Luis Valentín Ferrada. El proyecto fue aprobado con modificaciones tercer trámite en el Senado por lo que se inició una Comisión Mixta para resolver las diferencias entre ambas Cámaras.

**15.- Seguros de accidentes laborales de trabajadores independientes (Boletín 8936).** La iniciativa modifica los artículos 88 y 89 de la ley N° 20.255 con la finalidad de objeto hacer más efectiva la ley que estableció la obligación para los trabajadores independientes de efectuar cotizaciones para pensiones, solucionando algunas diferencias que existen en relación a los pagos que deben realizarse respecto del Seguro contra Riesgos de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales de la ley N° 16.744. La iniciativa, originada en mensaje del Ejecutivo en el Senado, se encuentra en primer trámite constitucional en dicha cámara donde fue aprobada en general y se fija el 12 de agosto próximo como plazo para presentar indicaciones al proyecto.

◆ **16.- Ley General de Urbanismo y Construcciones (Boletín 8828).** El mensaje que modifica la ley General de Urbanismo y Construcciones en materia de afectaciones de utilidad pública de los planes reguladores, tiene por objeto permitir que estas afectaciones puedan establecer los trazados de los espacios públicos, y no solo de determinados tipos de vías al interior de la ciudad. Actualmente el proyecto se encuentra en su segundo trámite constitucional en el Senado.





**17.- Trabajadora(or) temporeros (Boletín 8918).** La iniciativa propone la inclusión de un día en el calendario en homenaje a la labor de los temporeros, estableciéndose el día 10 de febrero como el día de la trabajadora y trabajador temporero. El proyecto de ley, que fue iniciado como moción en Cámara de Diputados, fue aprobado en primer trámite y pasa al Senado para su revisión en segundo trámite constitucional.

◆ **18.- Televisión Nacional de Chile (Boletín 8273).** El proyecto modifica la ley N° 19.132 de TVN para ampliar el giro de la empresa, permitiéndole así establecer, operar y explotar servicios de televisión y de producción, emisión y transmisión de contenidos audiovisuales y radiodifusión, cualquiera sea su formato, plataforma audiovisual o medio. En general, podrá realizar todas las actividades propias de una empresa privada de televisión y de servicios audiovisuales, con iguales derechos, obligaciones y limitaciones. El proyecto, que se originó en un mensaje del Presidente de la República, fue aprobado en el Senado y pasa a su segundo trámite constitucional en la Cámara de Diputados.

**19.- Empresa de Abastecimiento de Zonas Aisladas (Emaza) (Boletín 8786).** El proyecto de ley iniciado en Mensaje por el Presidente, pone

término a la existencia legal EMAZA. La iniciativa se encuentra en el Senado en su segundo trámite donde fue aprobada en general y se fija el 5 de agosto como plazo para presentar indicaciones.

**20.- Proyectos inmobiliarios (Boletín 8493).** La iniciativa iniciada mediante un mensaje del Ejecutivo, cuenta con dos objetivos principales. Por un lado generar un sistema que posibilite las cesiones de terrenos por todos los proyectos de construcción y, por otro, un mejoramiento del espacio público. El Senado aprobó la idea de legislar y fijó el 26 de agosto como plazo para presentar indicaciones.

◆ **21.- Servicios de radiodifusión comunitaria ciudadana (Boletín 8817).** El proyecto de ley, que se originó como moción de la Cámara de Diputados, tiene como objetivo ampliar el plazo para que las concesionarias de radiodifusión en mínima cobertura vigentes al momento de entrada en vigencia de la Ley N° 20.433, puedan acogerse a esta última, evitando la desaparición de casi un tercio de tales concesionarias que no presentaron a tiempo su solicitud. La iniciativa fue aprobada en el Senado en su segundo trámite, y se fija el 5 de agosto como plazo para presentar indicaciones a la misma.

### C.- PROYECTOS INGRESADOS A TRAMITACIÓN POR EL EJECUTIVO DURANTE JULIO

1. Ingreso Mínimo (Boletín 9037).
2. Ingreso Mínimo (Boletín 9012).
3. Modifica ley N°18.961, Orgánica Constitucional de Carabineros de Chile, para establecer la medida de control preventivo de identidad (Boletín 9036).
4. Bono de apoyo a familias numerosas (Boletín 9040).



5. Modifica ley N° 18.700, orgánica constitucional sobre votaciones populares y escrutinios, con el objeto de sustituir el sistema electoral aplicable a la elección de parlamentarios (Boletín 9030).
6. Modifica la Constitución Política de la República, en materia de reelección y vacancia de parlamentarios (Boletín 9031).
7. Modifica la ley N° 17.635 de 1972 que establece normas sobre cobro ejecutivo de créditos para la vivienda (Boletín 9018).
8. Modifica la Ley General de Servicios Eléctricos, con el fin de promover la interconexión de sistemas eléctricos independientes (Boletín 9022).
9. Modifica transitoriamente ley N° 20.261, que crea el Exámen Único Nacional de Conocimientos de Medicina (Boletín 9020).
10. Crea Comisión de Valores y Seguros (Boletín 9015).